سبل معالجة عجز الميزانية في المملكة العربية السعودية

ابراهيم علي محمد الملحم *

تلعب الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية – كما هو في كثير من دول العالم الثالث – دوراً مهماً ومؤثراً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد. فالميزانية تعكس البرنامج الاقتصادي والاجتماعي للحكومة وهي تعتبر، في الوقت نفسه، أداتها الفعالة في التخطيط للمشاريع التنموية، اقليمياً وقطاعياً، بما تتيحه للسلطة السياسية والتنفيذية والجهاز الاداري في البلاد من تخصيص الأموال العامة للصرف على مشاريع معينة، سواء كانت مشاريع اقتصادية أو صناعية أو زراعية أو اجتماعية أو من مشاريع البنية التحتية. وقد تطورت أهمية الميزانية العامة في المملكة مع تطور وزيادة دخل المملكة من البترول، لأن إيرادات البترول تشكل النسبة الكبرى والمهمة من الايرادات العامة للدولة، فهو يعد المورد الرئيسي والأساسي للدخل، وفي حالة تعرض هذا المورد للتراجع، لأي سبب، كنقص الطلب على البترول في السوق العالمية أو انخفاض أسعاره بشكل كبير، فإن ذلك، وبدون شك، سوف تكون له آثار سلبية على الاقتصاد السعودي.

ازدادت أهمية الميزانية العامة منذ عام 1970 عند إقرار أول خطة خمسية للتنمية في المملكة. فقد رصدت مئات البلايين من الريالات في الميزانية العامة للصرف على مشاريع التنمية المختلفة التي تم إقرارها في خطط التنمية الخمسية المتعاقبة، وآخرها خطة التنمية السادسة (1996–2000). وقد مرت الميزانية في المملكة بتطورات عكست إلى حد كبير التطور في جانب الايرادات، وخصوصاً البترولية منها، التي أدى ارتفاعها في عقد السبعينات وأوائل الثمانينات إلى ايجاد الموارد المالية لدى الحكومة لتمويل الانفاق على التجهيزات الأساسية، وتحقيق فائض، كان يرصد آنذاك في الاحتياط العام للميزانية، وأدى انحسارها منذ عام 1983 إلى تسجيل عجوزات في الميزانية العامة تفاقمت حدته في السنوات الأخيرة، ما يجعل موضوع عجز الميزانية وسبل مواجهته من الأولويات التي تواجه مخططي السياسة الاقتصادية في المملكة. فالمعروف أن ما يقارب 75 بالمائة من

* أستاذ مساعد (Assistant Prof.) ، مدير ادارة اعداد الاستشارات، معهد الادارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.

الايرادات العامة تأتي من الايرادات البترولية التي تتأثر بعوامل خارج ارادة السلطات المحلية، إذ تتأثر بعوامل العرض والطلب في السوق العالمية وبالعوامل السياسية والاستراتيجية في مناطق الانتاج الرئيسية، والخليج العربي أهمها، فضلاً عن تقلص قدرة الدول المنتجة على التأثير في مجريات السوق البترولية ما جعل الايرادات البترولية تتذبذب نتيجة عوامل خارجية. ولم يواكب الانخفاض في الايرادات البترولية في النصف الأول من الثمانينات انخفاض مماثل في جانب النفقات لالتزام الحكومة بالصرف على مشاريع التزمت بها في سنوات ما عرف «بالطفرة النفطية»، وتضخم الجهاز البيروقراطي للدولة وارتفاع بند الصيانة والتشغيل، وحرص الدولة على المحافظة على مستوى معيشة معين للمواطنين الذين يعتمدون بشكل رئيسي على القطاع العام في مجال التوظيف وفي مجال الحصول على عقود تنفيذ بعض المشاريع الحكومية. وزاد من مشكلة عجز الميزانية العامة في المملكة حرب تحرير الكويت في عام 1990-1991م، حيث التزمت حكومة المملكة العربية السعودية بتحمل الجزء الأكبر من تكاليف تلك الحرب. وقد أدى تزايد العجز منذ 1983م بالحكومة إلى محاولة سد العجز عن طريق السحب من احتياطاتها المالية في البداية، وللجوء إلى الاقتراض الداخلي، بحيث ابتدأ اصدار سندات الدين العام أو ما يُعرف «بسندات التنمية» في عام 1988م. ولقد أحدث هذا أيضاً أعباء إضافية على الميزانية العامة نتيجة للديون، وما يترتب عليها من فوائد سنوية وأقساط مستحقة يجب الوفاء بها.

ونتيجة لهذه الأوضاع والتطورات، فالميزانية العامة في المملكة تعاني من مشكلات يجب دراستها وتحليلها لمعالجتها، أو على الأقل للحد منها. فمن جهة، تراجعت إيرادات الميزانية العامة من البترول في الوقت الذي زادت المصروفات العامة. ومن جهة أخرى، زاد حجم الدين العام وما يترتب عليه من فوائد. كل ذلك على الرغم من الاجراءات التقشفية التي اتخذتها الحكومة والتخفيضات الحادة التي تعرضت لها بعض بنود الميزانية للتقليل من آثار انخفاض الدخل من البترول، والاجراءات الأخرى التي اتخذتها الحكومة المتمثلة بالغاء أو تخفيض الدعم عن بعض السلع الاستهلاكية، والدعم المقدم لبعض المؤسسات التي تقدم بعض الخدمات العامة، ورفع أسعار بعض الخدمات والسلع الضرورية، مثل: مشتقات البترول، والغاز، والكهرباء، والماء، والتليفون، ورفع رسوم استخراج بعض الرخص والوثائق الرسمية.

تهدف هذه المقالة إلى دراسة وتحليل التطورات التي طرأت على الميزانية العامة في المملكة وإيضاح أهميتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمملكة، وتحليل أوجه الايرادات والنفقات الراهنة للميزانية، وحجم العجز وأثره في الاقتصاد الوطني، وكيفية معالجته والحد من نموه.

المنهج:

تقوم منهجية الدراسة في هذا البحث على المنهج الوصفي والتحليلي. فقد قام الباحث بمراجعة عدد من الأدبيات المتعلقة بموضوع البحث في الكتب والمقالات والأبحاث المتخصصة والمنشورة في هذا الموضوع، وفي عدد من الوثائق الحكومية المتعلقة بالميزانية

العامة في المملكة، وتحليل أوجه الايرادات والنفقات فيها وحجم العجز وأثره في الاقتصاد الوطني بشكل عام.

علاقة الميزانية العامة بالاقتصاد الوطني :

هناك علاقة وثيقة وذات تأثير فعال بين الميزانية العامة والاقتصاد الوطني بشكل عام. فكل منهما يؤثر في الآخر، فالسياسة المالية المتبعة – من حيث تحديد حجم الانفاق العام، وحجم ونوعية الضرائب التي يجب أن تتم جبايتها، وكيفية تمويل العجز في الميزانية العامة – أصبحت أدوات فعالة لإدارة الاقتصاد من حيث كونها تؤثر في متغيرات عدة مثل معدلات البطالة، والتضخم، والفائدة، وتؤثر في الاستثمار والادخار والطلب الكلي، وعلى النمو الاقتصادي بشكل عام. أما تأثير حالة الاقتصاد في الميزانية العامة فهو واضح. فإذا كان الاقتصاد يمر بمرحلة ركود أدى ذلك إلى انخفاض ضريبة الدخل على الأفراد والضريبة المترتبة على أرباح الشركات والمؤسسات التجارية، ما يؤدي بالتالي إلى انخفاض ايرادات الميزانية بشكل عام. وقد ينعكس الوضع الاقتصادي الراكد على زيادة الانفاق على التأمين ضد البطالة وبرامج الضمان الاجتماعي. وفي حالة الكساد الاقتصادي القوي تلجأ الحكومة إلى زيادة الانفاق قدر المستطاع حتى لو أدى ذلك إلى عجز في الميزانية العامة، لتشجيع الطلب على السلع والخدمات (أو ما يُعرف في الأدبيات الاقتصادية بالتمويل بالعجز) ما يؤدي إلى حالة الازدهار الاقتصادي، وينتج عن ذلك زيادة في حصيلة الضرائب التي تجبيها الدولة نتيجة للنشاطات الاقتصادية التي تتم، وتنخفض النفقات العامة ويقل العجز وقد يحصل فائض في الايرادات يمكن تحويله إلى الاحتياطي العام.

يؤثر سعر الفائدة في عجز الميزانية العامة وفي تكلفة خدمات الاقراض وتمويل المشاريع الانتاجية، وهنالك عوامل عدة تؤثر في مستوى سعر الفائدة، منها: ارتفاع عجز الميزانية العامة الذي يؤدي إلى رفع سعر الفائدة لأن الدولة تتجه للاقتراض لسد العجز في ميزانيتها، وهي بذلك تصبح منافسة للقطاع الخاص في الحصول على المال التي تحتاجه لتمويل مشاريعها وبرامجها المختلفة، ما يؤدي إلى ما يعرف بالتزاحم الانفاقي "Crowding Out" . ومن العوامل المؤثرة على سعر الفائدة سياسة البنك المركزي في الدولة من ناحية التحكم في عرض كمية النقود كما يؤثر معدل التضخم في الاقتصاد على سعر الفائدة الحقيقي وتكلفة الاقراض.

قبل الثلاثينات من هذا القرن، لم تعرف أو تمارس السياسة المالية كما هو معروف الآن، وكان التركيز في الميزانية على خلق التوازن بين الايرادات والنفقات وعلى التأكد من كفاءة وفاعلية الاقتصاد، وأن اجراءات الصرف من الميزانية العامة نظامية ومشروعة. (Rosenbloom 1986, 245, 248-9; Leloup 1980, 42-52) . ولكن بعد الكساد الكبير في الثلاثينات من هذا القرن وبعد ظهور نظرية «التوظيف العام» لكينز التي قلبت كل النظريات السابقة، حيث أكد على أن نقص الطلب ونقص الانفاق عن الاستهلاك هما السبب الرئيسي في الركود الاقتصادي، وعندما يفشل القطاع الخاص في الانفاق والاستثمار في المشاريع

الانتاجية لتحفيز الطلب فانه يجب على الحكومة أن تزيد انفاقها لزيادة الطلب الكلي ما يؤدي إلى زيادة التوظيف، ومن ثم زيادة الاستهلاك والانفاق الخاص. وقد أصبحت بعدئذ السياسة المالية واجراءات الميزانية أدوات فعالة بيد الحكومة لإدارة وتوجيه الاقتصاد، وأصبحت بمثابة الجهاز العصبي للحكومة، فمن خلالها يتم تحريك الموارد العامة المحدودة وتقرير كيف يتم توزيعها، ووضع الأولويات للصرف على المشاريع والبرامج المختلفة لتحقيق أهدافها بكل كفاءة وفاعلية.

إن اتخاذ القرارات في الميزانية صعب وحساس جداً لأنه عبارة عن قرار سياسي وهو يعني منافسة شديدة بين مختلف القوى والاتجاهات داخل الحكومة والأجهزة الادارية المختلفة لتقرير: من يتم التخصيص "Allocation" له؟ وكم المبلغ المخصص؟ وكيف يتم الصرف؟ ومن يضع الأولويات بين البرامج والمشاريع العامة المختلفة؟ ويعتمد كل هذا، وبشكل رئيسي، على قدرة كل فريق على التفاوض والإقناع وممارسة الضغوط على الأشخاص والجهات التشريعية والسياسية والإدارية المؤثرة في عملية توزيع الموارد وإقرار الميزانية العامة. وتعد الميزانية أحد القرارات السياسية الرئيسية والمؤثرة في الدولة، علماً أن كثيراً من السياسات تقر خارج إجراءات إعداد الميزانية، إلا أن كل سياسة أو قرار يتخذ يجب أن يأخذ الظروف المالية وأوضاع الميزانية في الاعتبار، حيث يثار دائماً أسئلة تدور حول: ما هو العمل؟ وهل نستطيع أن نمول هذا المشروع أو البرنامج؟ وكيف؟ وما هي إمكانية الاقتراض من الخارج أو الداخل؟ (Wildavsky 1988).

للميزانية وظائف رئيسية يتم من خلالها تحديد الأولويات وتوزيع الموارد بين مشاريع وبرامج الحكومة المختلفة، لتحقيق الأهداف العامة للحكومة، كما يتم جمع الضرائب التي أقرت جبايتها وأخذ القروض اللازمة لتمويل مشاريع ونشاطات الحكومة المختلفة. والميزانية تساعد الاقتصاد على الاستقرار والنمو وذلك من خلال السياسة المالية والنقدية التي تتبعها الحكومة، كما تعد الميزانية أداة لمساءلة الأجهزة الحكومية حول فاعلية وكفاءة استخدام الموارد المالية المخصصة لكل منها، وضبط المصروفات العامة. ومن وظائف الميزانية كذلك: التأكد من مشروعية ودقة الصرف وأن ذلك متفق مع السياسة العامة التي تم إقرارها، وتوفير الضوابط حول نقل الاعتمادات المالية من بند إلى آخر، والعمل كنظام لتحقيق الخطط الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وللميزانية وظائف رئيسية أكبر من كونها كشفاً حسابياً عاماً لأنشطة الدولة المالية خلال سنة مالية معينة، باعتبارها: (1) أداة سياسية تهدف إلى توزيع الموارد العامة النادرة على الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية في مناطق الدولة المختلفة. (2) أداة إدارية لتحديد البرامج والخدمات العامة وتحديد تكلفتها، وهي طريقة لتقويم مدى كفاءة هذه البرامج والخدمات وفاعليتها. (3) أداة اقتصادية لتوجيه الاقتصاد السياسي نحو التنمية أو النمو الاقتصادي المطلوب. (4) أداة محاسبية لمساءلة المسؤولين الحكوميين عن الأرصدة المالية العامة التي صرفت عن طريقهم. (Hyed & Shafritz 1978).

الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية

لمعرفة هيكل ودور الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية والمشكلات التي تواجهها، يلزمنا التطرق إلى نشأة وتطور الميزانية العامة وتحليل جانب الايرادات والنفقات فيها والأبواب والبنود التي تتكون منها وحجم العجز فيها.

أ- نشأة وتطور الميزانية في المملكة العربية السعودية: في عام 1932 (1351هـ) تم توحيد الدولة السعودية الحديثة وأصبحت تعرف باسم (المملكة العربية السعودية). وكان الاقتصاد خلال تلك المرحلة، وبعد التوحيد مباشرة، اقتصاداً ضعيفاً جداً وبدائياً فلم تكن في البلاد صناعة حديثة أو إنتاج زراعي كبير مؤثر أو حتى تجارة قوية، ولم يكن البترول قد اكتشف آنذاك، يضاف إلى كل هذا أن المملكة تتمتع بمناخ صحراوي ليس فيها أنهار دائمة والأمطار فيها قليلة جداً. وكان الاقتصاد قائماً بالدرجة الأولى على زراعة بدائية وعلى رعي المواشي والإبل في الصحراء وعلى صناعة يدوية تقليدية للاستخدام المحلي، وكان الانتاج من هذه الأشياء لا يكاد يفي بالحاجات الأساسية للسكان.

ابتدأت المشاكل بالظهور بعد التوحيد السياسي، اذ كانت الايرادات التي تحصل عليها الحكومة من الضرائب على الحجاج ومن الرسوم الجمركية وضريبة الدخل ورسوم الموانئ ورسوم الحجر الصحي والزكاة، ضئيلة ولم تعد موارد كافية لتغطية الإنفاق العام للحكومة، فضلاً عن أن هذه الموارد لا يمكن الاعتماد عليها كموارد ثابتة لأن الدخل من الزكاة نتيجة لتربية الأغنام والإبل وزراعة الأراضي يتأثر بأحوال الأمطار ومدى توافرها، فإذا كانت السنة مربعة والأمطار كثيرة زاد الإنتاج الزراعي ومن رعي الإبل والأغنام وانعكس ذلك في زيادة الرسوم المترتبة على هذه الموارد، كذلك فإن الدخل من رسوم الحجاج يتأثر بعدد الحجاج القادمين لأداء فريضة الحج كل عام. ومن الطبيعي أن تكون «مواصفات بيئة هذا الاقتصاد الفقر، المرض، الأمية، غياب التقنية الحديثة، الانعزال التام» (Lipsky 1956). لكن اكتشاف البترول سنة 1938 (1357هـ) وتصديره بكميات تجارية بعد الحرب العالمية الثانية انعكس بشكل إيجابي على الإيرادات العامة للدولة والاقتصاد الوطني بشكل عام، فتطور اقتصاد المملكة العربية السعودية من اقتصاد زراعي ورعوي بدائي إلى اقتصاد نام ومتطور في الوقت الحاضر. وكانت قد أنشئت (إدارة المالية العامة) قبل التوحيد عام 1925 (1344هـ) لتصبح الجهاز الحكومي المسؤول عن تنظيم الجوانب المالية للدولة الوليدة، وأصبحت تلك الإدارة في عام 1931 (1351هـ) وزارة للمالية وقد نصت المادة الأولى من نظام وزارة المالية على أنها «مسؤولة عن تنظيم وحفظ أموال الدولة، وجبايتها، وتأمين طرق ارداتها ومصروفاتها والمرجع العام لعموم الماليات في المملكة» (نظام وزارة المالية 1351هـ). وكانت قد صدرت أول ميزانية للمملكة عام 1931 (1350هـ) وكانت تشمل فقط المصروفات، وقد بلغت حينها 106,442,544 قرشا أميريا، وقد كان هذا القرش العملة السائدة في ذلك الوقت، وتقدر قيمة تلك الميزانية الآن بحوالي 10 ملايين ريال سعودي بالعملة المحلية (البطريق وعبدالرحمن 1396 هـ).

تتأثر الميزانية عادة بالأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة، وفي ضوء هذه الأوضاع يتم تحديد أولويات الانفاق، فخلال عقدي الثلاثينات والأربعينات من هذا القرن كانت الميزانية السعودية متأثرة بالظروف السياسية للبلاد. فالملك عبدالعزيز، رحمه الله،

بعد أن انتهى من توحيد البلاد أصبح مهتما بالدرجة الأولى بتوفير الأمن والعدالة لجميع أفراد المجتمع والزائرين من حجاج وغيره، لذا كان تركيز النفقات على توفير وسائل الاتصالات والمواصلات الحديثة وتقوية ودعم الأمن الداخلي وحرس الحدود. واقتصاديا كانت الموارد محدودة جدا، لأن الزراعة وتربية الأغنام والابل تتأثر بكمية الأمطار التي تنزل سنويا وكذلك يتأثر عدد الحجاج القادمين بالأوضاع الاقتصادية والسياسية في المناطق التي يأتون منها، فضلا عن الوضع الأمني لطرق الحج. لذا كانت الايرادات الحكومية قليلة ومحدودة جدا ما ينعكس على حجم المصروفات.

في عام 1947 (1367 هـ) تم اعداد ميزانية أكثر تطورا، وقد صدرت ميزانية تشمل الايرادات والنفقات العامة والتي بلغت 214,5 مليون ريال. وبعد انشاء مجلس الوزراء السعودي سنة 1953 (1374 هـ) أصبحت كل وزارة تقوم بكافة أعمال الصرف في حدود الاعتمادات التي رصدت لها في ميزانيتها، اما في عام 1956 (1376 هـ) فقد صدرت تعليمات مالية بأن تقسم الايرادات الى أبواب وكل باب الى مواد، وذلك طبقا لأنواع ايرادات كل وزارة أو مصلحة حكومية، على أن يشمل كل باب الأنواع المتشابهة. وتم تقسيم المصروفات في جميع أجهزة الدولة الى ثلاثة أبواب: الباب الأول ويشمل المرتبات وتكاليف الوظائف بصفة عامة، والباب الثاني ويغطي المصروفات العامة، والباب الثالث ويخصص للمشروعات والانشاءات الجديدة (فرهود 1402 هـ). وفي عام 1965 (1385 هـ) طلبت وزارة المالية والاقتصاد الوطني من مؤسسة فورد الأميركية تقويم النظام المالي وتقديم المساعدة الفنية لتطويره. وبعد دراسة مستفيضة وصلت المؤسسة الى توصيات تتعلق بإجراءات الميزانية والمحاسبة، وتم ايضا تقسيم أبواب الميزانية الى أربعة أبواب هي: الباب الأول، ويشمل الرواتب والعلاوات، والباب الثاني ويخصص للمصروفات العامة، والباب الثالث ويشمل الاعتمادات الخاصة، والباب الرابع للمشاريع العامة. كذلك أوصت مؤسسة فورد بتطبيق نظام ميزانية التخطيط والبرامج، الا ان تطبيق هذا النوع من الميزانية واجه صعوبات عدة، منها: عدم معرفة موظفي ادارة الميزانية في وزارة المالية والاقتصاد الوطني وادارات الميزانية في الأجهزة الحكومية بكيفية تطبيق ميزانية التخطيط والبرامج واستخدام أساليبها، وعدم وجود سياسة واضحة لبرمجة الميزانية، لذلك تم اعطاء الخيار للأجهزة الحكومية في تطبيق ميزانية التخطيط والبرامج، فقد طبقها بعض منهم واستمر البعض الآخر على الطريقة الأولى. ومن الجدير بالذكر أن نظام ميزانية التخطيط والبرامج تواجه تطبيقه في العديد من دول العالم صعوبات كبيرة. ففي الولايات المتحدة الأميركية منشأ النظام – وهي التي تملك الامكانات المادية والبشرية والتقنية – واجهت تطبيقه صعوبات أدت الى فشله والابتعاد عن تطبيقه (عصفور 1408 هـ). وفي عام 1970 (1390 هـ) عندما أقر مجلس الوزراء السعودي تنفيذ خطة التنمية الخمسية الأولى للمملكة صدرت تعليمات الميزانية لسنة 1971 (1391 هـ) بضرورة ربط مشروع اعداد الميزانية في جميع أجهزة الدولة طبقا لخطة التنمية الخمسية التي تم اقرارها. وتعد سنة 1970 (1390 هـ) نقطة تحول رئيسية في أهمية دور الميزانية العامة السعودية في الاقتصاد الوطني. ففضلا عن دورها التقليدي في التمويل والصرف على الجهاز البيروقراطي للدولة أصبح لها دور فاعل في توجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمملكة، وتوفير المبالغ المالية اللازمة لتمويل العديد من مشاريع البنية التحتية وتوفير

القروض الميسرة للمشاريع الصناعية والزراعية العملاقة. وقد بلغت الميزانية لسنة 1970 (1390 هـ) حوالي 6380 مليون ريال سعودي، وتطور حجم الميزانية السعودية مع السنوات ليصل في ميزانية سنة 1996 الى مبلغ مئة وخمسين بليون ريال سعودي (انظر الشكل 1). وقد حدث تطور آخر من حيث تغيير تاريخ صدور الميزانية العامة للدولة، فقد كانت تصدر في اليوم الأول من الشهر السابع من السنة الهجرية كل عام وأصبحت تصدر ابتداء من سنة 1988 (1408 هـ) في اليوم العاشر من برج الجدي الموافق يوم 31 من ديسمبر من السنة الميلادية.

تطور الجهاز الاداري الحكومي وتضخم منذ تأسيس المملكة حتى الآن، من حيث حجم وعدد الأجهزة الحكومية المختلفة ومن حيث عدد الوظائف المعتمدة وعدد الموظفين المعينين على وظائف حكومية، ليقابل نمو وتغير احتياجات المجتمع والدولة الحديثة في مختلف المجالات. فقد أصبح عدد الادارات والمصالح الحكومية عام 1996 واحدا وعشرون وزارة، وحوالي أحد عشر جهازا حكوميا أو مصلحة حكومية ذات ميزانية مستقلة أو شبه مستقلة، مثل هيئة الرقابة والتحقيق، والديوان العام للخدمة المدنية، ومصلحة الطيران المدني، هذا بالاضافة الى وجود ما لا يقل عن ثلاثة وأربعين مؤسسة عامة لها ميزانياتها المستقلة، وتدير كل منها مجلس للادارة، مثل المؤسسة العامة لسكة الحديد، والخطوط الجوية العربية السعودية، والمؤسسة العامة للكهرباء، ومعهد الادارة العامة، وجامعات المملكة السبع، وغيرها، أما من حيث عدد الموظفين والعاملين وعدد الوظائف المعتمدة في هذه الأجهزة فقد تضاعف مرات عدة، حتى بلغ عدد الوظائف المعتمدة في سنة 1971 (1391 هـ) 153937 وظيفة، وبلغ عدد الموظفين في أجهزة الدولة المختلفة 143082 بينما بلغ عدد الوظائف في عام 1995 (1415 هـ) 612752 وظيفة معتمدة وبلغ عدد الموظفين في السنة نفسها 609011 (الخدمة المدنية بالأرقام 1411 هـ، انجازات الديوان العام للخدمة المدنية للعام المالي 1415/ 1416 هـ) وقد أدى هذا الى تضاعف الانفاق الحكومي مرات عدة وخصوصا منه المتمثل بالباب الأول والباب الثاني من الميزانية اللذين يغطيان الرواتب والأجور.

ب – الايرادات العامة: تتكون الايرادات الراهنة في الميزانية العامة من موارد رئيسية، هي: ريع الزيت، وضريبة الدخل على شركات البترول، وضرائب على أرباح الشركات غير السعودية، وأرباح الشركات التي تملكها كليا أو جزئيا الحكومة، ورسوم المنتجات البترولية المكررة، والرسوم الجمركية، ورسم الخدمات العامة، ودخل البريد والهاتف، ومبيعات الأوراق ذات القيمة، وضريبة الطرق، وايجارات ومبيعات حكومية، وايرادات متنوعة، والزكاة، وخدمات الموانئ، ورسوم الاستقدام. والملاحظ انه لا توجد في المملكة العربية السعودية حتى تاريخه أنواع أخرى من الضرائب العامة المهمة مثل ضريبة الدخل على الأفراد والشركات الأهلية، أو ضريبة المبيعات، أو الضريبة على العقارات والممتلكات، وهي تعتبر موارد للدخل جيدة لو سنت لها تشريعات لجبايتها ولو بنسب صغيرة جدا. ويوضح الجدول (1) الايرادات الفعلية لسنوات 1987 – 1996 (1407 – 1416 هـ). ويتضح ان هنالك فرقا كبيرا بينها. فقد كانت الايرادات عام 1987، 103,8 بلايين ريال ثم انخفضت عام 1988 الى 84,6 بليون ريال بسبب تراجع الطلب على البترول وانخفاض

أسعاره في السوق الدولية. بعد ذلك بدأت الايرادات بالارتفاع للسنوات 1989 – 1996 وقد بلغت 177,0 بليون ريال في عام 1996 وهي أعلى سنة. اما المصروفات فقد كانت عام 1987، 173,5 بليون ريال ثم انخفضت عامي 1988 و1989 بسبب انخفاض الايرادات العامة ثم ارتفعت عام 1990 – 1991 وقد بلغت 476,8 بليون ريال وذلك بسبب تكاليف حرب تحرير الكويت، فيما استمر الارتفاع في الانفاق لسنوات 1992 – 1993 ثم انخفض الى أقل مستوى له عام 1994 حين بلغ 163,8 بليون ريال ثم عاود الارتفاع لعام 1995 ليصل عام 1996 الى 194,0 بليون ريال. أما العجز فقد بلغ عام 1987 69,7 بليون ريال ثم بدأ بالانخفاض لسنة 1988 ليصل عام 1989 إلى 34,9 بليون ريال بعد ذلك زاد العجز للسنوات 1990 – 1993 ليصل أعلى مستوى له عام 1990 – 1991 حين بلغ العجز 160,2 بليون ريال ويرجع السبب في ذلك الارتفاع الى تكاليف حرب تحرير الكويت. وقد اتخذت الحكومة سياسات مالية واقتصادية حازمة لخفض العجز في الميزانية العامة، ما جعل هذا العجز ينخفض بشكل تدريجي خلال سنوات 1994 – 1996 ليصل الى أقل مستوى له في عام 1996 حين بلغ 17,0 بليون ريال.

بنظرة فاحصة للجدول (1) نجد ان متوسط الايراد خلال السنوات العشر موضع الدراسة بلغ 137,84 بليون ريال سنويا ومتوسط الانفاق السنوي خلال هذه الفترة بلغ 189,85 بليون ريال وبلغ مجموع العجز خلال العشر سنوات 521,1 بليون ريال، أي بمتوسط 52,11 بليون ريال عجزا سنويا، لكن الملاحظ ان العجز انخفض بشكل كبير خلال السنوات الثلاث الأخيرة من الدراسة 1994 – 1996 اذ بلغ مجموع العجز للثلاث سنوات الأخيرة 74,8 بليون ريال أي بمعدل سنوي حوالي 25 بليون وهو أقل من النصف المعدل للعشر سنوات موضع الدراسة والبالغ متوسطه 52,11 بليون سنويا. من هذا نستطيع أن نستنتج ان السياسات المالية والاقتصادية التي اتخذتها الحكومة من أجل خفض العجز كانت وما زالت سياسات ناجحة، وقد تؤدي اذا استمرت عليها الحكومة الى وضع حد نهائي لعجز الميزانية.

بلغت الايرادات من بيع البترول والعائدات الأخرى من الاستثمارات الناتجة عن العمليات البترولية، مثل أرباح شركات البترول أو ضريبة الدخل عليها أكثر من 75 ٪ من اجمالي الايرادات العامة، بينما شكلت الموارد الأخرى حوالي 25 ٪ من اجمالي الدخل (مؤسسة النقد التقرير السنوي 1412 هـ 1992). ويعود السبب الرئيسي لدور الايرادات البترولية الكبير في اجمالي الايرادات العامة الى ان الاقتصاد السعودي اقتصاد ريعي يعتمد بشكل رئيسي على تصدير سلعة واحدة هي البترول ومشتقاته، اذ تمتلك الحكومة تلك الثروة البترولية التي تتأثر أسعارها والطلب عليها بالسوق العالمي للبترول، ما ينعكس على حجم الايرادات العامة سلبا أو ايجابا. فإذا ارتفع الطلب على البترول ارتفعت أسعاره، ما يؤدي الى زيادة الريع من البترول والعائدات من أرباح وضرائب الدخل على شركات البترول... الخ. اما اذا انخفض الطلب على البترول فإن أسعاره تنخفض، بحيث يؤدي الى انخفاض عائداته المباشرة وغير المباشرة وهذا يؤدي بدوره الى ارتفاع أو انخفاض ايرادات

الميزانية العامة من هذا المنطلق يجب تقليص الاعتماد على البترول والعائدات المالية الناتجة عن تصديره، كمصدر رئيسي للدخل، ولا بد من اتخاذ سياسة اقتصادية استثمارية لتنويع مصادر الدخل وتوسيع القاعدة الاقتصادية عن طريق استثمار عائدات البترول في تأسيس صناعة انتاجية مرتبطة بالبترول والغاز ومشتقاته وصناعات أخرى، وتشجيع القطاع الخاص الوطني قدر المستطاع للاستثمار في المشاريع الانتاجية، سواء كانت صناعية أو زراعية أو قطاع الخدمات.

ج – النفقات العامة: تنقسم النفقات العامة في الميزانية العامة السعودية الى أربعة أبواب رئيسية: الباب الأول، ويغطي جانب الرواتب والبدلات والأجور وتصرف منه رواتب وبدلات الموظفين المدنيين والعسكريين والرواتب المقطوعة وأجور العمال. والباب الثاني، المصروفات التشغيلية ويغطي المكافآت والمصاريف السفرية والنقل الشخصي واستهلاك المياه والكهرباء وشحن اللوازم والمعدات وايجار الدور ورسوم الاتصالات البريدية والتليفونية والصرف على الاعاشة وحفلات الضيافة والاشتراك في المنظمات الدولية والاقليمية والصرف على البعثات والتدريب ومكافآت الطلبة وشراء الأثاث والمستلزمات المكتبية والكتب والمراجع والمعدات الطبية والتعليمية والمعدات والسيارات وقطع الغيار والمحروقات والمستلزمات الصناعية والملابس والبدل عسكرية أو بدل الحراس والعاملين في المستشفيات والمعامل، والصرف على الأبحاث والدراسات العلمية، وتأثيث المساجد، ونشر الدعوة الاسلامية، ودعم برامج الاذاعة والتلفزيون، وإعانات شركات الكهرباء والأندية الرياضية والضمان الاجتماعي والاعانات الزراعية ونفقات مجالس المناطق وتكاليف التأمين. والباب الثالث، يغطي الاعتمادات الخاصة بالتشغيل والصيانة ويصرف منه على عقود الصيانة التي أبرمتها الأجهزة الحكومية مع شركات القطاع الخاص. والباب الرابع، يغطي جانب المشاريع، سواء المشاريع التي تحت التنفيذ أو المشاريع الجديدة. ويوضح جدول (2) النفقات العامة مقسمة على أربعة أبواب رئيسية.

إذا دققنا النظر في جدول النفقات نلاحظ ان الباب الأول المخصص لبند الرواتب والبدلات والأجور للسنوات محل الدراسة، استحوذ على حوالي 32,7 ٪ من الميزانية في سنة 1987 واستمر الانفاق في الارتفاع في هذا الباب طوال سنوات الدراسة حتى وصل الى أعلى مستوى في سنة 1994 ليصل الى 42,3 ٪ من الميزانية، وبمتوسط للسنوات العشر موضع الدراسة هو 39,54 ٪ من مجموع ما تم انفاقه خلال هذه المدة. ويأتي الباب الرابع الذي يغطي تكاليف المشاريع الحكومية تحت التنفيذ أو الجديدة بعد الباب الأول من ناحية حجم الانفاق، حيث بلغ حجمه في سنة 1987 حوالي 33,6 ٪ من الميزانية، وانخفض الانفاق في هذا الباب طوال سنوات الدراسة ليصل الى أقل مستوى في سنة 1988 حيث بلغ حوالي 22,8 ٪ من الميزانية، ومتوسط ما تم انفاقه في هذا الباب خلال السنوات العشر موضع الدراسة هو 28,66 ٪ من مجموع ما تم انفاقه خلال هذه المدة.

ويعد حجم الانفاق في الباب الرابع قليلا مقارنة بالباب الأول لأنه يعد باب المشروعات الرأسمالية ومشاريع البنية التحتية التي من المفترض أن تكون مشاريع استثمارية تعمر لسنوات طويلة. واذا امعنا النظر أكثر نجد ان حجم الانفاق على البابين الأول والثاني يشكل حوالي 58,8 % من حجم الميزانية مقارنة بما يصرف على البابين الثالث والرابع، اذ يغطي الباب الثالث الاعتمادات الخاصة بالصرف على تشغيل وصيانة المشاريع الحكومية، بينما يغطي الباب الرابع تكاليف انشاء المشاريع الرأسمالية ومشاريع البنية التحتية، حيث متوسط حجم الانفاق عليهما خلال العشر سنوات موضع الدراسة بلغ حوالي 41,2 % من حجم الميزانية. فالملاحظ ان النسبة الكبرى من الميزانية خلال العشر سنوات موضع الدراسة تم صرفها على البابين الأول والثاني، واللذين يغطيان جانب الرواتب والبدلات والأجور لموظفي القطاع العام والمصاريف التشغيلية للأجهزة الحكومية، وهذه النفقات تعتبر نفقات استهلاكية مستمرة، والملاحظ انها دائما تتزايد ومن الصعب الحد منها أو تخفيضها بشكل ملموس. وباعتبار الدولة الموظف الرئيسي يكون من الصعب على الحكومة تجميد التوظيف والترقيات لفترة طويلة أو انهاء خدمات عدد من موظفي القطاع العام الذين من الممكن ان تستغني عنهم الأجهزة الحكومية، خصوصا وقت الشدة، لعدم توافر الموارد المالية. بينما في الوقت نفسه يسهل على الحكومة ايقاف بعض من المشاريع الرأسمالية والاستثمارية المهمة التي تحت التنفيذ أو تأجيل الجديد منها الى أجل آخر، حتى يتم توفير المبالغ المالية اللازمة لتنفيذها أو تغيير بعض مواصفاتها لتقل التكلفة عما هو مفضل ان تكون عليه. وكذلك من الممكن صيانة المشاريع خلال فترة أطول مما هو مفترض، أو التعاقد مع شركات ومؤسسات خاصة بتكاليف أقل من الشركات والمؤسسات المعروفة ذات الخبرة في مجال الصيانة تقليلاً للتكاليف التي يغطيها البابان الثالث والرابع من الميزانية، وهذه الأساليب من الصعب تطبيقها في الباب الأول والى حد ما في الباب الثاني.

مع اتجاه الحكومة الى تطبيق سياسة التخصيص Privatization لبعض من النشاطات الحكومية وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في ممارسة العديد من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتقليص دور القطاع العام قدر المستطاع والاتجاه الى زيادة نسبة السعودة في منشآت القطاع الخاص، يفترض أن تبدأ الحكومة بتقليص عدد الوظائف في الأجهزة الحكومية خصوصاً التي تم تحويل نشاطاتها إلى القطاع الخاص، وانتهاج سياسة حازمة مع القطاع الخاص لزيادة نسبة الموظفين والعاملين السعوديين في منشآته، وتحسين مستوى الكفاءة والفاعلية الإدارية والأنتاجية وتقليل الفاقد في الأجهزة الحكومية، ما يؤدي في النهاية إلى خفض حجم النفقات في الباب الأول والعمل على ترشيد النفقات التشغيلية في الباب الثاني، بما قد يساعد في النهاية على خفض العجز في الميزانية.

أثر العجز في الميزانية ومعالجته

بدأت المملكة تعاني العجز في الميزانية ابتداء من ميزانية عام 1983 (1403ـ1404 هـ)،

عندما اصبحت النفقات أكبر من الإيرادات ما حدا بالدولة الى اللجوء إلى السحب من الاحتياطي العام لسد العجز، ومن ثم اللجوء الى تمويل العجز عن طريق الاقتراض من السوقين المحلية والدولية وإصدار ما يسمى سندات التنمية وبيعها للبنوك المحلية للاستفادة من قيمتها في تمويل عجز الميزانية (الباتل 1417، 41). ويوضح لنا جدول (1) حجم العجز في السنوات من 1987 ـ 1996 البالغ حوالي 521,1 بليون ريال سعودي، أي بمتوسط سنوي حوالي 52,11 بليون ريال. ولا يمكن تحليل العجز في الميزانية ومناقشة الآثار الاقتصادية لعجز الميزانية بمعزل عن الدورة الاقتصادية وتقلباتها من ناحية ازدهار وركود الاقتصاد. ويعد العجز في الميزانية والدين العام المترتب على العجز احدى المشكلات الرئيسية التي تواجه العديد من دول العالم التي يجب معالجتها، فبينما العجز في الميزانية العامة مهم في بعض الحالات للتخلص من الركود الاقتصادي ومساعدة الاقتصاد على النمو، فإنه من الصعب جداً تبرير استمرار العجز لفترة طويلة جداً وبخاصة في حالات الازدهار والنمو الاقتصادي لما له من آثار سلبية أخرى على الاقتصاد بوجه عام (عبدالرحمن 1988؛ الباتل 1417هـ).

تتمثل الآثار السلبية لعجز الميزانية فيما يلي: (1) عندما تتجه الحكومة للاقتراض وخصوصاً اقتراض مبالغ كبيرة جداً لسد العجز في الميزانية، فإن هذا يؤدي الى رفع سعر الفائدة ما يؤدي الى عدم تشجيع الاستثمار، لأن المستثمر في هذه الحالة يتجه الى استثمار السيولة النقدية المتوافرة لديه عن طريق أخذ الفائدة عليها في البنوك مما يؤثر على النمو الاقتصادي. كما يؤدي ارتفاع سعر الفائدة الى رفع قيمة العملة الوطنية مقابل العملات الأخرى، ما يؤثر في التصدير ومن ثم يؤدي إلى عجز في الميزان التجاري مع الدول الأخرى. (2) يؤدي دخول الحكومة في منافسة مع القطاع الخاص في سوق الاقتراض إلى احجام القطاع الخاص عن التقدم بطلب قروض مالية، ما يؤثر في حجم الاستثمار في المشاريع الإنتاجية وفي تكوين رأس مال لدى القطاع الخاص. (3) يؤدي الاقتراض الحكومي الى تخصيص نسبة لا بأس بها من الإيرادات العامة لتسديد الدين العام والفوائد المترتبة عليه على حساب إنفاقها على البرنامج والمشاريع العامة، ما يؤدي الى الدخول في دائرة الديون والفوائد التي قد لا تنتهي. (4)عند قيام البنك المركزي ـ مؤسسة النقد ـ بطبع كمية كبيرة من النقود لتغطية العجز ينتج عن ذلك زيادة عرض كمية النقود الموجودة في السوق مما يؤدي الى زيادة التضخم، (5)إرتفاع سعر الفائدة الناتج عن التمويل باصدار السندات قد يؤدي الى تشجيع قدوم رؤوس الأموال من الخارج من أجل عرضها للاقتراض، ما يؤدي الى زيادة عرض كمية النقود في السوق المحلية، وهذا يؤدي إلى زيادة التضخم. (6) العجز الضخم في الميزانية العامة يمثل عدم قدرة الحكومة على التوفير إلا في حالة أن يواجه بتوفير كبير من جانب القطاع الخاص، ويؤدي عدم استطاعة الحكومة التوفير إلى خفض كبير في المبالغ المخصصة للاستثمار في المشاريع الاستثمارية

والانتاجية من قبل الحكومة، ما يؤثر على قوة الاقتصاد على المدى الطويل (Mills & Palmer 1983; Gramlich 1984).

إستراتيجية لتخفيض العجز في الميزانية العامة

يتضح من استعراض نشأة وتطور الميزانية السعودية وتحليل أوجه الإيراد والإنفاق فيها، أنها تلعب دوراً حيوياً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، اذ أنه ومن خلال الميزانية العامة تجري إعادة توزيع الثروة عن طريق الصرف على تشغيل الجهاز البيروقراطي للدولة، والصرف على مشاريع البنية التحتية والمشاريع الصناعية والتنموية الأخرى. وبما ان البترول يعد سلعة ناضبة وغير متجددة، وفي الوقت نفسه يبقى سلعة استراتيجية وحيوية للعديد من دول العالم وخصوصاً الصناعية منها، فإنه يجب على الدولة المنتجة أن تتعامل معه من هذا المنظور، وخصوصاً في دولة مثل المملكة ـ حيث تصدير البترول ومشتقاته يشكل المصدر الرئيسي للدخل الوطني ويشكل اكثر من 75% من مجموع الدخل السنوي (التقرير السنوي لمؤسسة النقد السعودي 1411 هـ ـ 1991؛ النشرة الاحصائية لمؤسسة النقد 1413 هـ 1993 م) لذلك يجب أن تعمل الدولة جاهدة على تقليل الاعتماد على تصدير البترول الخام كمصدر رئيسي للدخل لتقليل تأثر الاقتصاد الوطني بتقلبات الطلب والأسعار على البترول في السوق الدولية والعمل على تنويع مصادر الدخل الأخرى. إن معالجة مشكلة العجز في الميزانية العامة هو قرار سياسي بالدرجة الأولى لأن ذلك يتطلب إدخال إصلاحات مالية واقتصادية وإدارية طويلة ومتوسطة وقصيرة الأجل وذلك بتطبيق ما يلي: تخفيف الاعتماد على البترول عن طريق تنويع القاعدة الاقتصادية وذلك باستثمار عائدات البترول في مشاريع رأسمالية وإنتاجية كالمشاريع الصناعية بأنواعها، ومشاريع الخدمات والزراعة، وربط الميزانية بناء على خطط التنمية المبنية على المعلومات والبيانات الإحصائية الصحيحة والدقيقة؛ ترشيد أوجه الإنفاق الحكومي غير الاستثماري أو ما يسمى (الاستهلاكي) المستمر المتمثل في الباب الأول والباب الثاني من الميزانية ورفع كفاءة وفاعلية الأداء في الأجهزة الحكومية؛ إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع الرأسمالية والاستثمارية الحكومية، واعتماد تنفيذ المشاريع الرأسمالية الإنتاجية ومشاريع البنية التحتية بناء على دراسات الجدوى الاقتصادية، وخصوصاً أنه تم الانتهاء خلال السنوات الماضية من إنشاء عدد كبير من مشاريع البنية التحتية، فهنا يجب التركيز على الكيف والنوعية ومستوى المشاريع وأهميتها للاقتصاد الوطني وليس على الكم وعدد المشاريع المنفذة؛ فرض ضرائب ولو نسبية على العقار والمبيعات ودخل الأفراد والشركات الخاصة ورسوم على الخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمواطنين والمقيمين؛ تقليل الدعم لعدد من السلع والخدمات الأساسية والإعانات، مثل الإعانات المقدمة لشركات الكهرباء والإعانات المقدمة لبعض من

المواد التموينية مثل الدقيق وأعلاف المواشي والإعانات الزراعية وغيرها؛ إعداد نظام مالي وضريبي سليم واضح وسهل التطبيق من أجل تحسين معدل مستوى جباية الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة على الأفراد والشركات والمؤسسات الخاصة، وتحسين نظام التدقيق والمراجعة المالية والمحاسبية في الأجهزة الحكومية، للتأكد من دقة وصحة ومشروعية اوامر الصرف وسندات القبض، ومراجعة مستوى الكفاءة والأداء في جميع الأجهزة الحكومية بشكل دوري للتأكد من حسن استخدام الموارد المالية والبشرية والتقنية والفنية والإمكانيات الأخرى؛ وضع تشريعات وقوانين تجيز للعاملين غير السعوديين وتشجعهم على الاستثمار في بعض الأنشطة الاقتصادية مثل الأسهم والسندات في الشركات الخاصة والحكومية وتملك بعض أنواع العقارات. (طبقاً لمدير عام منظمة العمل العربية فإن 15 بليون دولار تخرج سنوياً من المملكة العربية السعودية في صورة تحويلات من العمالة العربية والأجنبية العاملة في السعودية الى بلدانها، ما يشكل نزيفاً خطيرا لاقتصاد المملكة لذلك يجب إعادة التفكير في كيفية استثمار بعض هذا المبلغ في الاقتصاد الوطني السعودي)؛ سن بعض القوانين والتشريعات وايجاد الحوافز التي تشجع الشركات الأجنبية والمستثمرين الأجانب على الاستثمار في المملكة في مجالات الصناعة والزراعة والخدمات وتدريب وتطوير القوى العاملة؛ إعادة تنظيم العديد من هياكل الأجهزة الحكومية وتوضيح مهامها واختصاصاتها وأهدافها بشكل دقيق وواضح بما يؤدي إلى تحسين مستوى فاعلية وكفاءة أدائها، ويقلل من التداخل بين اختصاصات ومهام هذه الأجهزة، وتحديث وتعديل جميع الأنظمة والتعليمات والقوانين الحكومية الإدارية والمالية والتنظيمية لتواكب متطلبات الوقت الحاضر؛ التوسع في استخدام وسائل التقنية الإدارية الحديثة، مثل الحاسب الآلي، في الأجهزة الحكومية، للتقليل من عدد الموظفين العاملين في القطاع العام وتحسين الإنتاجية فيه؛ إعطاء بعض الصلاحيات المالية للأجهزة الحكومية التي تحصل على إيرادات من أنشطتها المختلفة، مثل البلديات ومصالح المياه والصرف الصحي والمرور والبريد والهاتف والأحوال المدنية والجوازات، لاستثمار بعض مواردها المالية بما يؤدي إلى تحسين وتوسيع نشاطاتها وتحقيق أهدافها العامة؛ تحويل بعض الأنشطة والخدمات والبرامج الحكومية للقطاع الخاص لإدارتها واستثمارها، ما يؤدي الى انسحاب الحكومة من تقديم مثل هذه الأنشطة وهذا سوف ينعكس تقليصاً في حجم الهيكل الإداري الحكومي، وتشجيع القطاع الخاص الوطني على الاستثمار في المشاريع الرأسمالية والإنتاجية التجارية وإنشاء مشاريع البنية التحتية والدخول في صيانة وتشغيل مشاريع التنمية المختلفة؛ تخفيض أعداد الموظفين والعمال غير السعوديين في القطاع العام إلى أدنى حد ممكن وفي القطاع الخاص قدر المستطاع، وفتح مجالات عمل اكثر من ناحية الكم والكيف أمام المرأة السعودية، وآخرها زيادة الإنفاق على التعليم

والتدريب لتكوين رصيد من الموارد البشرية الوطنية المؤهلة والمدربة تأهيلاً وتدريباً عملياً ونوعياً.

الخلاصة ان الميزانية العامة تلعب في العديد من دول العالم، وخصوصاً الدول النامية دوراً مهماً وحيوياً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبناء البنية التحتية في البلاد، فهي عبارة عن وثيقة رسمية يوضح فيها حجم الإيرادات والمصروفات المتوقعة خلال سنة مالية معينة، ويظهر من خلالها البرنامج الاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال السنة المالية، وتحدد من خلالها الأولويات بين البرامج والمشاريع المختلفة للحكومة. وتترجم الميزانية هذه البرامج والمشاريع إلى أرقام مالية قابلة للقياس. وهناك العديد من دول العالم تعاني من العجز شبه الدائم في ميزانيتها، وذلك ناتج عن أن إنفاق الحكومة أكثر من إيراداتها ما يؤدي بها الى الاقتراض من الداخل أو الخارج أو إصدار سندات الخزينة وبيعها لسد العجز. وتطبق الدول سياسات مالية واقتصادية وإدارية عدة لتقليص العجز أو الحد منه.

خلال السنوات القليلة الماضية أصبحت المملكة العربية السعودية تعاني عجزاً مستمراً في ميزانيتها العامة، ما يتطلب تدقيق النظر في أسباب ذلك وتحليل جانب الإيرادات والإنفاق في الميزانية العامة للخروج بتوصيات لمعالجة هذا الإشكال. ويعد البترول المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة حيث يشكل حوالي 75% من اجمالي الإيرادات العامة، والبترول كسلعة إستراتيجية وحيوية بالنسبة للدول المستهلكة للطاقة، والطلب عليه وأسعاره، كل ذلك يتأثر بمعدل حجم الطلب والعرض في السوق الدولية، والوضع العسكري والسياسي في العالم وفي منطقة الشرق الأوسط على وجه الخصوص، وأخيراً، فإن البترول مورد قابل للنضوب، وتبرز أهمية التعامل مع هذا المورد من منطلق استراتيجي من قبل الدول المنتجة والمصدرة لهذه السلعة، بحيث يتم استغلال الإيرادات الناتجة من تصدير البترول في عملية تنويع القاعدة الاقتصادية وتقليص الاعتماد على تصدير البترول كمورد رئيسي للدخل.

يتطلب إصلاح أوضاع الميزانية استراتيجية قصيرة الأمد وأخرى متوسطة وثالثة طويلة الأمد، وهي، جميعاً، تهدف الى تقليص الاعتماد على البترول، وذلك عن طريق: الاستثمار في مشاريع رأسمالية استثمارية إنتاجية، وتعليم وتدريب الكوادر البشرية الوطنية، وحفز القطاع الخاص على الاستثمار في مشاريع صناعية وزراعية وخدمية إنتاجية، وزيادة نسبة توظيف السعوديين في منشآت القطاع الخاص، وترشيد الانفاق على أوجه الإنفاق الاستهلاكية والمستمرة مثل الرواتب والأجور والبدلات ومشتريات الأجهزة الحكومية، وإعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع التنموية ومشاريع البنية التحتية وإخضاعها لدراسات الجدوى الاقتصادية، قبل تنفيذها، للتأكد من المردود الاقتصادي والاجتماعي لأي مشروع، وانسحاب الدولة من تنفيذ عدد من الأنشطة والمشاريع، وفتح

المجال للقطاع الخاص لتنفيذها وتقديمها للمستفيدين، وفرض بعض الضرائب والرسوم، وإعداد نظام مالي وضريبي دقيق وسهل التطبيق من أجل تحسين مستوى جمع الضرائب والرسوم المفروضة على الأفراد والشركات الخاصة، وتحسين مستوى الرقابة المالية والتدقيق في الأجهزة الحكومية للتأكد من دقة جمع الرسوم والإيرادات الناتجة عن أنشطتها المختلفة، وصحة وشرعية مصروفاتها المالية، ومراجعة مستوى الكفاءة والأداء في جميع أجهزة الدولة للتأكد من حسن استخدام الموارد البشرية والتقنية والمالية فيها، وتقليل نسبة الفاقد وإساءة استخدام المعدات والتجهيزات الحكومية، والتوسع في استخدام وسائل التقنية الإدارية الحديثة مثل الحاسب الآلي في أعمال الأجهزة الحكومية من أجل تقليص عدد الموظفين الحكوميين وتحسين مستوى الإنتاجية، وإدخال بعض التعديلات والتطوير على بعض الأنظمة المالية والإدارية، وإعادة تنظيم الهياكل التنظيمية للعديد من الأجهزة الحكومية. إن هذه السياسات قد تساعد على الاستغلال الأمثل للموارد المالية المحدودة للدولة في ظل تنامي المصروفات العامة ما قد يؤدي إلى تقليص العجز في الميزانية العامة ورد التوازن بين الإيرادات والمصروفات العامة.

جـــدول (1)

الإيرادات والمصروفات الفعلية ببلايين الريالات

(1996-1987)

السنة	الإيرادات الفعلية	المصروفات الفعلية	الفرق (العجز)
*1987	103,8	173,5	69,7-
1988	84,6	134,9	50,3-
1989	114,6	149,5	34,9-
**91-90	316,6	476,8	160,2-
***92	165,4	232,5	67,1-
***93	141,4	205,5	64,1-
****94	129,0	.8163	34,8-
****95	146,0	169,0	23,0-
****96	177,0	194,0	17,0-
المجموع	1378,4	1899,5	521,1
المتوسط السنوي	137,84	189,95	52,11

المصادر:

* التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي، ميزانية سنوات 1987-1989م، ص28 11-1412 هـ 1991م.

** تمثل ميزانية سنتين ماليتين (1990-1991)

*** المصدر النشرة الاحصائية لمؤسسة النقد العربي السعودي، ميزانية سنوات (1992-1993م)، ص33، 13-1414هـ 993م

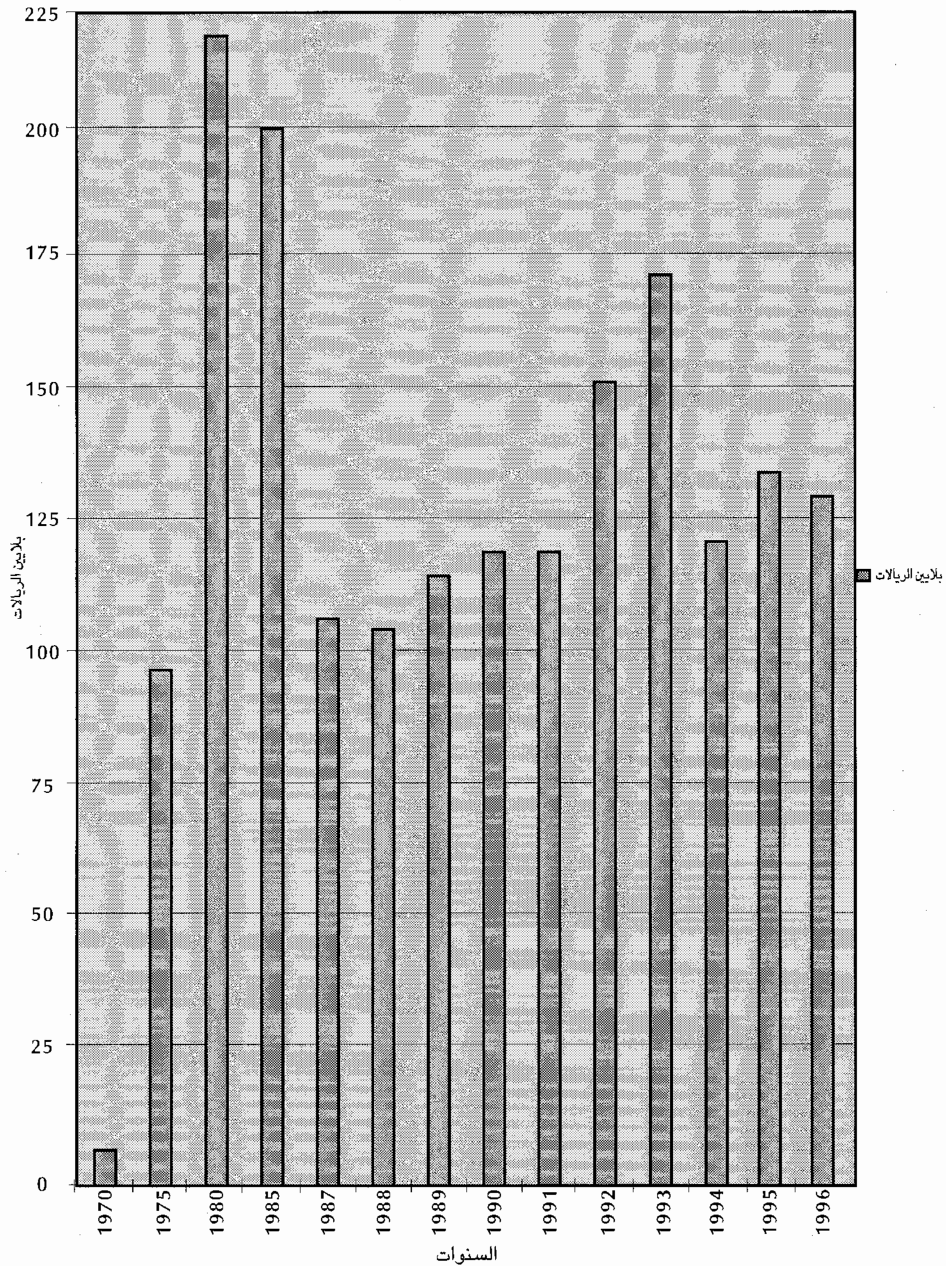
**** وزارات المالية وثائق غير منشورة.

جـــدول (2)
النفقات العامة التقديرية مقسمة على الأبواب الرئيسية للميزانية
بملايين الريالات
1996-1987

السنة	الباب الأول	%	الباب الثاني	%	الباب الثالث	%	الباب الرابع	%	المجموع
*1987	55,652,2	32,7	37,104,2	21,8	20159,8	11,9	57,083,8	33,6	170000,0
*1988	56,288,0	40,0	31,190,0	22,0	21,423,0	15,2	32,299,0	22,8	11,200,0
*1989	58,275,9	41,5	26,518,5	18,9	18,577,5	13,2	37,087,9	26,4	140459,8
**1990	62,484,5	40,2	30,827,3	19,8	21,000,2	13,5	41,088,0	26,5	155400
**1991	62,484,5	40,2	30,827,3	19,8	21,000,179	13,5	41,088,0	26,5	155400
**1992	72,940,7	40,3	30,390,7	16,8	19,523,2	10,8	58,145,8	32,1	181000
**1993	71,576,2	36,4	38,631,7	19,6	24,793,2	12,6	61,948,8	31,4	196950
**1994	67,712,7	42,3	27,4274,0	17,0	20,205,9	12,7	44,654,0	28,0	160,000
**1995	61,408,7	41,0	24,4131,7	16,3	18,658,8	12,4	45,518,8	30,3	150,000
**1996	61,256,2	40,8	25,331,5	16,9	19,919,2	13,3	43,492,9	29,0	150,000

المصادر:
النشرة الاحصائية لمؤسسة النقد العربي السعودي ص126، 1413-14هـ 1993.
** وزارة المالية وثائق غير منشورة.
*لم تصدر ميزانية 1991م وتمت الاعتمادات والصرف طبقاً لميزانية 1990م.

شكل (1)
الميزانية التقديرية لعدد من السنوات (1970 - 1996)



المصادر: - التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي 1191-1993.
: - النشرة الاحصائية لمؤسسة النقد العربي السعودي 1993.
: - وزارة المالية وثائق غير منشورة.

المصـــــادر

الباتل، عبدالله حمدان

1417 هـ «هل يمكن الاعتماد على الزيادة الحالية في أسعار البترول لخفض عجز الميزانية في دول الخليج» مجلة اليمامة (1428): 41

البطريق، يونس وعبدالرحمن، اسامة عثمان

1396هـ «ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية» المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، الاسكندرية، جمهورية مصر العربية.

عبدالرحمن، أسامة عثمان

1988 «المورد الواحد والتوجه الانفاقي السائد: مدخل لدراسة الميزانية العامة في أقطار الخليج العربي ضمن المنظور الشامل للتنمية المنشودة على صعيد هذه الأقطار وعلى صعيد الوطن العربي» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

عصفور، محمد شاكر

1408هـ «أصول الموازنة العامة» مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، المملكة العربية السعودية.

فرهود، محمد سعيد

1402هـ «علم المالية العامة: مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية» معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.

منظمة العمل العربية

1997 تقرير منظمة العمل العربية، الحياة، 27/2/1997، السعودية.

الديوان العام للخدمة المدنية

1411هـ الخدمة المدنية بالأرقام، السعودية

1416/1415هـانجازات الديوان العام للخدمة المدنية للعام المالي، السعودية

وزارة المالية

1351هـ نظام وزارة المالية في المملكة العربية السعودية، أم القرى، العدد (407، 408، 409)، السعودية

مؤسسة النقد العربي السعودي

1991 التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي لعام 1411هـ-1412هـ، ادارة الأبحاث الاقتصادية والاحصاء، الرياض، السعودية.

1993 النشرة الاحصائية 1413هـ-1414هـ، إدارة الأبحاث الاقتصادية والاحصاء، الرياض، السعودية.

Gramlich, E.

1984 "How bad are the large deficits?" In mills, & Plamer, J. ed., Fedral Budget policy in the 1980's. The urban Institute Press washington D.C.

Hyed, A. & Shefritz, J.

1978 Government Budgeting: Theory, Process, Politics. Oak Park, Illinois: Moore Publishing Company, 1978.

Leloup, h.

1980 Budgetary Politics. King's Court Communications, Inc. Brunswick, Ohio, 1980.

Lipsky, G.

1956 Saudi Arabia: Its People, Its Society, Its Culture. New Haven, Conneticutt. Harf Press.

Mills, G. & Plamer, J.

1983 The Deficit Dilemma: Budget Policy in the Reagan Era. The Urban Institute Press. Washington, D.C.

Rosenbloom, D.

1984 Public Administration: Understanding managements politics and law in the public sector. Random House, New York.

Wildavsky, A.

1988 The new polities of Budgetary process. Forman and Company, Boston.

